

組織に関する質問

——『日本気象行政史の研究』を読んで

伊 東 香 純

(立命館大学大学院先端総合学術研究科一貫制博士課程)

1 はじめに

『日本気象行政史の研究』(若林 2019)¹⁾は、科学技術と官僚制に関して、「具体的な『技術化』の過程すなわち科学技術の発達による行政手段の技術的な選択過程を明らかにし、この選択を通じた行政組織の組織的性格の変容を明らかにする」(7)という課題に取り組むものである。この課題への「接近方法として、中央気象台の時代を含めた気象庁の歴史分析を行い、『気象行政』の構造を析出することを目的としている」(8)。本稿では、組織という点に注目して、本書の概要を整理するとともに、疑問点を提示する。

本書では、組織を「組織存続や組織的自律性の確保のために(中略)各種の選択肢があるなかで『評判』の最大化を目的とし、価値の『制度化』を通じて『評判』の獲得を目指すもの」(63)としている。「評判」の獲得のために「行政組織は、『専門性』を戦略的に行使する」(39)。本稿が最も注目したいのは、価値の「制度化」の過程の分析である。その分析においては、セルズニック(Philip Selznick)によるアプローチを参照しつつ、それを2つの点から批判している。第一には、「一回限りの『制度化』に関心がとどまっていること」、第二には、「外部環境を静態にとらえがちなこと」である(62)。第二点目の例として、西尾(1988)²⁾が参照されており、ここでは「『線』で叙述される組織に対して『点』ごとに異なる外部環境と対置している」(62)と説明されている。これに対して著者は、「『評判』をめぐる組織と外部環境との相互作用において重要なのは、外部環境も『線』として捉えることにある」(62)と指摘する。このような視角を踏まえて本稿では、組織外部の「線」のつながり方について疑問点を提示したい。具体的には、様々に異なる「点」を外部として一括りにして「線」で結んでしまっているために、「制度化」の時点によって異なる「点」が注目され、「線」が繋がっていないのではないかとすることを指摘したい。

本書は、「市民生活の安心安全と緊密な関係をもつもの」でありながら、「政治的争点化の機会が乏しい」という理由で、行政学・政治学においてほとんど取り上げられてこなかった天気予報に関する先駆的な歴史研究である(i)。このため本稿では、本書の主たる関心とはずれてしまうかもしれないが、価値の「制度化」の分析以外の点についても、本書を読んで生まれた行政組織に関する疑問を示す。

2 本書の内容の整理

疑問点を明確にするための準備として、本節では本書の概要を組織に注目しながら整理する。

2.1 戦前及び戦中

本書の第2章では、「中央気象台が最初に天気予報を発表した」(82)1884年6月1日から、「1945年8月15日の玉音放送」(146)より前の歴史を分析している。この時期の中でも特に第1節で扱われている戦前期について、天気予報という制度に対する組織外部からの承認が得られていった時期といえると考えられる。

天気予報制度に対する承認が認められる具体例として、2つの記述を指摘できる。1つは、予報の方法の提案である。1902年に金魚等の遊泳法による天気予報の方法の採用を適中率の高さを理由に中央気象台に具申した人がいた。これに対し中央気象台は否定的であった。この具申は、翌年、皇后への直訴未遂にまで発展したという。この例は、「中央気象台の対応が予報の適中率よりも『科学』として天気予報を行うことを最も重視していたことを示すもの」、また、「天気予報の存在が着実に定着しつつあることを示す例として提示されている(87)。もう1つは、『読売新聞』の社説である。その社説では、気象観測と天気予報は農業にも商業にも影響するとして、その重要性が強調されており、この例は「天気予報という制度が社会に欠かせないものとして組織外部から承認されていたことを端的に示す」例として提示されている

(88)。

このような具体例を踏まえて、新聞に加えてラジオ放送による天気予報が開始された1925年頃の「評判」は、「初期の天気予報のときと異なるのは、人々が天気予報の制度を前提とした上で、その主たる関心が天気予報の適中しないことに向けられている点である」とまとめられている(102)。これらのことから、この頃までに天気予報という制度に対して組織外部から承認が得られていたといえる。

2.2 戦後

第3章から第5章では、「1945年8月15日の玉音放送」(146)から、中央气象台から気象庁への外局昇格を経て、「特別警報の最初の適用となった2013年9月の台風第18号」までの歴史が分析されている。この時期は、誰が天気予報及び警報をするのかという論点が重要になっていく時期といえると考えられる。

第3章1節では、1952年に気象業務法が制定された過程が記述されている。中央气象台は、戦後の台風による災害の続発による行政責任の統一の必要性(161)、個別の課業の法的制度化が進みながら課業全般の法的空白の継続(163)、世界気象機関条約の申請の準備(163)といった背景から、気象業務法の法案化を進めた(164)。この法律の制定により、継続して予報を業務としておこなう場合には、運輸大臣の許可が必要となった。許可制は、予報業務が公共の利害と安寧に深い関連性を有しているため必要とされた(169)。しかし、許可数は1955年に4団体になって以降、1960年代まで増えることはなかった。このため中央气象台では民間の気象業務との役割分担は、将来的な課題にとどまった(170)。さらに、「警報」については、「観測」や「予報」と比較して一層厳しい規制対象となり、「原則として中央气象台以外の『警報』の実施が禁止された」(170)。ここから戦後、1960年代までは、気象情報の提供者は基本的に中央气象台であり、「組織外部」のほとんどは気象情報の消費者であったと考えられる。

第4章では、主に1950年代後半から1980年代までの気象衛星事業の具体化、テレビの登場による情報入手の手段の多様化、国内気象監視計画の策定といった出来事が分析されている(195)。この時期は、とくに国内気象監視計画が「機械化」及び「自動化」という新たな価値を注入したとされ、気象庁が「機械的客観性」の価値を制度化し、それに基づくサービスが社会の「評判」を獲得した時期としてまとめられている(p. 250)。しかし、

「社会的期待」(213)について論じている第2節に注目すると、この時期には社会のなかに気象情報の提供者である民間気象会社が含まれている。1950年代に予報業務の許可を得た4団体のうちの1つであるトウジョウ・ウェザー・サービスは、創業当初、自らの予報の適中率を示すことで、民間気象会社の魅力を打ち出すことに腐心していた(170, 215)。「同社の予報は中央气象台よりあたる」とされ、日本テレビや船会社、衣服問屋が予報を『買う』様子が報じられていた(215)。また、同社の「ヤン坊マー坊天気予報」は、1950年代後半以降急速に普及した「テレビにおける天気予報を一層身近に」することに成功した番組として本書で紹介されている(216)。ここからこの時期、民間気象会社は、中央气象台とは異なる予報をし、それが社会から一定の「評判」を得ていたといえる。この予報の方法は具体的には記述されていないものの、気象衛星計画が100億円を超すプロジェクトであること(209)等からトウジョウ・ウェザー・サービスの予報は「三種の神器」³⁾を直接に用いたものではなかったと思われる。つまりこの時期、気象台は、「機械的客観性」の価値を制度化していたが、民間気象会社は「エキスパート・ジャッジメント」の価値を制度化していたといえる。さらに、その価値も社会からの「評判」を得ていたと考えてよいのではないか。

第5章は、1980年代後半から2000年代を主な対象とし、気象庁と民間気象会社との関係が論じられている(253)。第2節は、1990年代前半の気象業務法の改正の過程を分析している。この過程では、「予報」の規制緩和を含めた気象予報士制度の設立が重要な論点の1つであった。資格制度は、気象庁からの「数値予報GPV」⁴⁾の提供を前提として、「GPVを適切に使用することが出来る要員」の確保のために設置が検討された。「審議が紛糾することはな」いまま、1993年に気象業務法は1952年の「制定以来、初めての大規模な改正」がなされた(281)。資格制度の開始は、「長らくほぼ独占的に解説業務を担ってきた」気象協会の立場を揺るがしたほか、「従来よりも多様な人材が『お天気キャスター』となった」(282)。民間側は、「洗濯指数やビール指数などの表現や演出を通じて気象庁の『予報』を補完しながら解説するスタイル」を定着させていった(285-286)。このような動きを踏まえて本章は、「エキスパート・ジャッジメント」の価値を体現する民間気象事業者の台頭による「エキスパート・ジャッジメント」の適用範囲の拡大に対抗すべく、気象庁も「エキスパート・ジャッジメント」の価値を再生させていった時期とまとめられている(313)。

ただし、天気予報の質という観点からすれば、気象予報士制度が及ぼした影響は大きくはなかった。付加情報の重要性の高まりや、「『数値予報 GPV』のデータをもとに『予報』を行う限り、気象庁の『予報』と異なる天気予報を出すことが技術的に難しかった」(285)ことから、テレビ局が気象庁と異なる独自の「予報」をすることは少なかった(283)。また、社会も、各テレビ局で予報が詳しくなることを望んでも独自の「予報」を望んでいたわけではなかった(285)。気象庁による郵便調査の報告書では、「今日・明日・明後日の天気予報の不满」について「テレビ局によって予報が違うことがある」という回答が上位にあったという(284)。ここから社会は天気予報に関しては、気象庁の「機械的」な予報に満足していたと考えられる。このため、気象庁には天気予報に関する「エキスパート・ジャッジメント」を求めてはいなかったといえる。

他方で、民間側の地域の細分化という形での「エキスパート・ジャッジメント」は拡大した(286)。とくに「さくらの開花予想」に関しては、人々の需要は細分化された各地域での予想にあり、気象庁の計算機システムではウェザーニュース社などの予想の精度に対抗できなかったため、最終的に気象庁はこのサービスを廃止するに至った(305-306)。つまり、「予報」の中でも機械では対応しにくいものがあり、それに関して気象庁は民間側に委ねていたということである。それ以外の分野では気象庁は「機械的客観性」の価値に基づく予報を担い続け、「評判」を得つづけていたといえる。ここから社会は、「エキスパート・ジャッジメント」の価値を制度化した民間気象会社と、それ以外の気象庁と民間気象会社といった気象情報提供者に異なる期待を持つ消費者に分類できる。

3 疑問点

3.1 外部環境が静態的であるとの批判について

本書は、「セルズニック以降の一連の『制度化』論の視角に立脚しつつ、『気象行政』に対する歴史分析を行」(61)っている。セルズニックは、「大きな組織についての科学的研究」の多くは「どうすればわれわれの組織をもっと能率的にすることができるか」という質問に答えるべく行われているが、「能率管理に没頭してしまうと、大きな組織の中のリーダーシップという最もやっかいで重要な問題」にぶつかることになる」と指摘している(Selznick 1957=1975: 4-5、傍点は原文ママ)。その上で、

「危機的決定と制度的リーダーシップの本質を探索することによって」、「能率の理論」では十分に適用できない組織の上層部の意思決定を分析しようとする(Selznick 1957=1975: 5)。また、セルズニックは、「管理分析の概念的わくの中では十分の説明がなされない経験領域」の例として、「存在のたんなる記述」ではない「組織的対抗の動態」を挙げる(Selznick 1957=1975: 16)。そして、「制度的研究は、内部と外部の社会的勢力をともに考慮しながら、組織の形態や慣行がその勢力に適応するために変化し進化することを強調する」と述べる(Selznick 1957=1975: 17、傍点は原文ママ)。著者は、このような「制度化」論の特徴を「歴史分析というアプローチ」と比較して、「組織と外部環境、これらを媒介する政策の相互作用という動的な過程に着目」し、「『点』と『点』をつなぐ『線』として組織を叙述することを重視する」(61)ことであると述べている。

ただし、著者は、前述の2点に関してセルズニックのアプローチを批判している。このうち本稿では、外部環境に関する指摘に注目したい。西尾隆は、山林局の行政史を「保続」という価値に注目して考察している。西尾は、明治前期については山林局と政府上層部(第1章)、明治後期については組織内部(第2章)、大正期については山林局と政党勢力(第3章)、昭和戦前期については山林局と戦時増産体制、及び組織内部(第4章)、戦後2年間については森林管理制度の改革における山林局(第5章)を分析している(西尾 1988)。これに対して著者は、「組織の『成長』による組織的自律性の獲得を強調するがゆえに、価値の交換対象たる外部環境を静態的に捉えがち」であると批判している。そして、「外部環境も『線』として捉えること」(62)が重要であるとして、本書では、気象行政機関以外のアクターの価値の制度化は「組織外部」としてまとめて考察されている。

ここで、前節の整理を振り返ると、第4章、第5章で扱われている1950年代後半以降の時期においては、組織外部は気象情報の提供者(民間気象会社)と消費者(社会)に大きく分けられる。しかし、第4章までの「組織外部における価値の制度化」で分析されているのは「新聞各紙の天気予報欄や社説、特集記事」(79)等からみた社会の「評判」、第5章で分析されているのは「社会側における『機械的客観性』の定着を受けて、民間気象事業者の台頭」(313)である。さらに、合評会では、社会の中でも時期によって異なる産業に就いていたり、異なる地域に暮らしていたり、異なる経済状況にあったりする人々が社会として大きく括られて、その「評判」の変化

が検討されているのではないかと指摘がなされた。

このように考えると組織外部の中でも各時期においてどのような主体がどのような基準でとり上げられ「線」でつながれているのかには疑問が残る。本書では、組織内部で「エキスパート・ジャッジメント」の価値が制度化され、「機械的客観性」を経て、再び「エキスパート・ジャッジメント」が制度化される過程が鮮やかに示されており、その過程における組織外部との相互作用が分析されている。しかし、「組織外部」として分析の対象とされているものは各時期によって、特に第5章では大きく異なっており、組織内部の価値の制度化の変遷のストーリーを前提としたうえで、それに適合的な「外部」が恣意的に選択され「線」としてつながっているかのよう分析されているのではないかという疑念が生じかねない。その場合、セルズニックの制度化論に対する「外部環境を静態的に捉えがち」(62)との批判の有効性も確固としたものではなくてくるように思われる。

また、組織外部を民間気象会社と社会に分けることによって、組織外部の中でも異なる価値の制度化が見えてくるのではないかと考える。天気予報が自由化されて民間気象会社が台頭して以降も、気象庁は「機械的客観性」の価値を制度化して、「数値予報 GPV」のデータを提供し続けている。これに対して民間気象会社は、「エキスパート・ジャッジメント」の価値を制度化し、気象庁の「数値予報 GPV」をもとに独自の表現や演出をしたり⁵⁾、「さくらの開花予想」など気象庁の計算機システムでは対応しにくい需要に応えたりしている。これらの互いに異なる価値に基づくサービスは、共に社会から「評判」を得ていたといえると考えられる。このように考えると、第4章、5章で扱われている時期について社会は、「エキスパート・ジャッジメント」と「機械的客観性」の両方の価値を制度化してきたといえる。その場合、「組織外部における価値の制度化」について、本書で示されている「組織内部及び外部における価値の『制度化』と『評判』の関係」の図(第4章:251、第5章:312)とは異なる矢印が引ける可能性がある。

3.2 組織内部のできごとの理解について

本書では、「課業に対する『評判』」をめぐる組織内外の相互作用が、組織に注入される価値の選択や定着をどのように規定しているのかという点に着目しており、気象行政組織と、民間気象会社や他の行政機関など組織外部との相互作用が主に注目されている。組織内部の対立的な相互作用についての詳細な記述は、第3章2節にお

いて「数値予報と現場の予報官による予報技術との軋轢」(191)に関してはなされている。この対立は、数値予報を積極的に進める革新派と知恵や経験による予報にこだわるベテランの保守派による整理されており(190)、「数値予報の導入は、『機械的客観性』の価値が制度化し始めていく契機だった」(191)と考察されている。ただし、組織内部の対立については、この時期以外にはあまり言及されておらず、他の行政機関や民間気象会社との対立が主に言及されているため、気象行政機関は概ね一枚岩のように活動してきたような印象を受けた。しかし、組織内部での対立は、利害対立の容易に想像できる組織外部の人々との対立と比較して、それとは異なる重要な論点を提示している場合が少なくないと考えられる。そこで、本稿では、組織内部での対立、特に「危機」的状況における対立について、組織外部との対立と比較して、異なる対立点があったのかどうかを質問したい。「危機」的状況に注目する理由は、「気象庁の組織環境が必ずしも安定的であったわけではなく、「組織内部において価値が制度化していく歴史は、むしろ価値の定着がもたらす『危機』との緊張関係にあったといえる」(76-77)と述べられているからである。

本稿では、本書において何度か言及されている気象行政機関の「危機」のうち2つの事例について考察する⁶⁾。1つは、中央気象台の「自らの『専門性』が陸軍の組織的介入という『危機』を招来させ、組織的自律性を弱めることとなった」(127)こと、もう1つは、1980年代以降に民間気象会社が発展し「予報」を規制する必要が生じると同時に、行政改革が進められて規制緩和や民営化が進められたことによる「社会との接点の再考を促す『危機』」(261)である。

第一に、戦時体制下の「危機」においては、中央気象台と軍部の対立に加えて、中央気象台の組織内部でも1923年に台長に就任した岡田武松(100)と1942年に岡田の退官後台長に就任した藤原咲平(125)と両者の支持者による対立があったという。岡田は、「中央気象台におけるプロフェッションの象徴」(128)とされ、「気象業務の組織的自律性を固守する姿勢」をとっており、「戦争の長期化は、岡田と軍部との対立が継続することを惹き起させ」(124)ていた。対する藤原は、「岡田と比べれば遙かに国家主義的」で、その台長就任は「軍部との協調関係を進展させることを意味していた」(129)。この対立は、「軍部が気象組織に注入してきた『エキスパート・ジャッジメント』」の価値と「中央気象台が制度化を進めてきた『エキスパート・ジャッジメント』」の価値の差異(132)

と重ねて説明されている。つまり、組織外部との対立と組織内部での対立で論点の差異はなく、敗戦に近づくにつれて軍部の価値が気象組織に注入されていったことがわかる。

第二に、気象業務の自由化においては、気象庁と民間気象会社との対立に加えて、気象庁の内部で自由化に反対する予報官（283）と『『防災官庁』の方向性を見出し』た企画課（286）とでは、自由化に対する見解の差異があったという。「予報課長は、民間側の多くが観測施設を持たないゆえに彼らの『予報』を検証する手段がないことへの違和感をもっていた」。これは、『『観測』と『予報』とを有機的に捉える気象庁内の伝統的な価値を反映している』という（283）。これに対して企画課は、「気象災害に対する主導的な観測・予報・警報体制の整備を中核とし」、「特に気象業務の三つの根幹のうち『観測』と『警報』が最も重視すべき機能と位置づけられる」ような方向性を見出していた（287-288）。この時期の組織外部との対立と、組織内部での意見の相違は、論点が異なっていたのではないかと考える。気象庁と民間側とが対立する論点となったのは「気象情報の有料化」（275）であったのに対し、組織内部では気象業務のうちどの業務を重要視するのかについて意見の相違があった。予報課と企画課の間で議論があったのか、また、あった場合にはどのような議論を経て「防災官庁」としての役割を強化していくという方向性を採るに至ったのかは本書ではあまり記述されていない。しかし、気象庁が「防災官庁」路線を定着させ、再び「エキスパート・ジャッジメント」の価値を制度化していく過程では、『『有料化』の挫折』（275）に加えて組織内部での対立が重要だったのではないかと推測される。

4 おわりに

本稿では、本書を拝読して2つの疑問を提示した。1つ目は、組織内部に加えて「外部環境も『線』として捉えること」（62）を重視する叙述に関して、様々に異なる「点」を外部として一括りにして「線」で結んでしまっているために、「制度化」の時点によって異なる「点」が注目され、「線」が繋がっていないのではないかと疑問である。2つ目は、本書の中心関心からは外れると思われるが、気象行政組織内部には、その組織と組織外部との対立の論点とは異なる論点において対立があったのかということである。

本書が分析の対象としているのは、2013年の台風18号

までであるが、それ以降のできごとについても本書の分析は応用できるのではないかと考えた。例を2つ挙げる。1つ目の例は、2014年8月に広島で起きた70人以上が亡くなった大規模な土砂災害である⁷⁾。この災害時には、気象庁は基準に従って最大の警戒を呼び掛ける「特別警報」を出さなかったのに対し、民間気象会社のウェザーニューズ社が自治体に警戒を呼び掛ける電話をしていたと報道されている⁸⁾。もう1つの例としては、2014年10月の台風19号のとき、JRは安全性を考慮して「計画的」に事前に運休したのに対し、私鉄は運行を続けたと報道されている⁹⁾。このような対応の差異は、行政機関は「機械的客観性」の価値、民間事業者は「エキスパート・ジャッジメント」の価値をそれぞれ制度化し、それによって判断したと考えると説明がつく。

先に述べたとおり本書は、行政学、政治学においてこれまで注目されてこなかった気象行政機関に関する先駆的な研究である。日々確認する天気予報や、ときに一日中目が離せなくなる台風などの災害情報に、多くの政治的争点が含まれており、それが考察すべき重要な対象の一つであることを教えてくれる。また、評者は、精神障害者のグローバルな草の根運動の活動を調査している。片や気象行政組織、片や精神障害者の世界組織と研究対象にはほとんど関係性は見出せそうにない。しかし、「組織的性格の変容」を明らかにしたいという研究の問いはかなり重なっており、組織の価値の「制度化」という分析の視点は、評者の研究にも活かせると思われる。

〔註〕

- 1) 以下、若林（2019）を本書と表記し、参照する場合には丸括弧にページ数のみを記す。
- 2) 合評会において著者は、本書は西尾（1988）のオマージュであると述べている。
- 3) 気象庁内部では、機械的な「観測」の中核となる技術的手段を「三種の神器」と称していた。「具体的には気象レーダー、アメダス（AMeDAS: Automated Meteorological Data Acquisition System）、気象衛星を指している」（229）。
- 4) 『『数値予報GPV』とはシミュレーションに基づく予測値であり、このデータを利用することで『客観的』な予報が可能となる気象情報である』（276）。
- 5) 合評会では、「数値予報GPV」は観測した生のデータではなく、気象庁が加工したデータであり、気象庁と違う予報ができないように加工されているとの説明があった。
- 6) この2つの事例は、合評会において著者が気象行政機関内部の対立として言及したものである。
- 7) 合評会では著者より、この災害に対する気象庁の対応は2つの点においてこれまでと異なっていたとの報告があった。1つは、

基準を満たしたからであるという説明があったものの、警報級の降雨であることを数日前から発表し周知をするという「エキスパート・ジャッジメント」の価値に基づくと思われる対応をしたこと、2回記者会見を開いたことである。

- 8) 産経WEST, 2014年8月20日, 「発表されなかった特別警報自治体から見直し求める声」(2019年9月20日取得, <https://www.sankei.com/affairs/news/140820/afr1408200051-n1.html>). 日本経済新聞, 2014年9月6日, 「気象会社が市に8回の警戒電話 広島土砂災害の直前」(2019年9月19日取得, https://www.nikkei.com/article/DGXLASDG0600S_W4A900C1CC0000/).
- 9) 産経WEST, 2014年10月14日, 「JR西の『事前予告』運休に賛否…『見逃し三振より空振り三振』 平日の対応に課題も」(2019年9月19日取得, <https://www.sankei.com/west/news/141014/wst1410140035-n1.html>).

[文献]

- 西尾隆, 1988, 『日本森林行政史の研究——環境保全の源流』東京大学出版会.
- Selznick, Philip, 1957, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, New York: Harper and Row. (= 1975, 北野利信(訳)『組織とリーダーシップ』ダイヤモンド社.)
- 若林悠, 2019, 『日本気象行政史の研究——天気予報における官僚制と社会』東京大学出版会.